

ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА
ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА
ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА
ФАКУЛЬТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ЕКОНОМІКИ
Кафедра публічного управління та адміністрування

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему: *«Територіальна громада як базова одиниця місцевого самоврядування»*

Виконала: студентка
магістратури за спеціальністю
281 Публічне управління та
адміністрування
Коляда В.В.

Керівник: доктор наук з державного
управління, кандидат економічних наук,
доцент Матвейчук Л.О.

Рецензент: _____

(науковий ступінь, вчене звання,
прізвище та ініціали)

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК БАЗОВОЇ ЛАНКИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ.....	7
1.1. Особливості процесу об'єднання територіальних громад.....	7
1.2. Фінансові та матеріальні засади функціонування територіальних громад.....	14
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ СТАНУ ЦИФРОВІЗАЦІЇ ПРОЦЕСІВ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	22
2.1. Стан цифрових трансформацій на рівні об'єднаної Хмельницької міської територіальної громади.....	22
2.2. Перешкоди та проблеми які виникають в процесі цифровізації діяльності громад.....	25
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПОЛІТИКИ РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	35
3.1. Територіальна громада у системі територіальної організації влади європейських країн.....	35
3.2. Перспективні плани формування територій громад Хмельницької області.....	41
3.3. Стратегічний розвиток цифровізації сфер життєдіяльності громад.....	46
ВИСНОВКИ.....	53
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	56
ДОДАТКИ.....	64

ВСТУП

Актуальність дослідження. Демократизація часто призводить до децентралізації, оскільки поява політичного плюралізму створює соціальні вимоги перерозподілу влади між центральним і субнаціональним рівнями влади на користь останнього. До Євромайдану 2013-2014, або революції гідності, державна влада в Україні була зосереджена в столиці держави, що дозволяло їй контролювати ресурси та повноваження по всій країні. Проте загальна здатність надавати комплекс адміністративних та соціальних послуг у цій сфері у більшості випадків була недостатньою. При цьому держава поєднувала централізацію і слабе місцеве самоврядування з серйозним територіальним розколом. Відповідно до цього виникає актуальність дослідження територіальних громад як базової одиниці місцевого самоврядування в межах України.

Сучасні українські реформи започаткували низку паралельних і глибоких змін, спрямованих насамперед на вдосконалення багаторівневого управління, сприяння наднаціональній демократії та сприяння місцевому економічному розвитку в усіх сферах. Генеральний план децентралізації має на меті розширити повноваження органів місцевої влади та територіальних громад, а також змінити адміністративно-територіальну карту країни з метою підвищення рівня освітніх, медичних, соціальних, адміністративних та інших послуг до різноманітних послуг.

Територіальна реформа є однією з найважливіших складових інституційних реформ, які становлять систему, і в результаті місцеве самоврядування набуває можливостей стати справді змістовною основою соціально-економічного розвитку держави.

Використання потенціалу саморозвитку муніципалітетів дозволить підвищити економічну активність населення та місцевої влади для більш повного залучення до господарського кругообігу наявних ресурсів та

можливості забезпечення місцевих бюджетів, раціоналізації виробничої та соціальної структури територій. Крім того, кожна людина, фабрика, установа діє не лише в промисловості, а й у територіальному просторі – місті, селі, селищі, області. Таким чином, існує нагальна потреба у створенні ефективної територіальної організації місцевого самоврядування в державі, яка сприятиме узгодженню територіальних, галузевих та економічних інтересів, регіональному та комплексному розвитку всіх територій.

У той же час вивчення наявних місцевих джерел показує, що більшість компонентів цієї області аналізу залишилися невивченими.

Аналіз публікацій за предметом дослідження. Як показав аналіз стану наукової розробки проблеми територіальної громади як базової одиниці місцевого самоврядування в місцевій літературі, українські вчені лягли в основу її подальшого дослідження. Значний внесок у вивчення цієї проблеми зробили О.В. Батанов, В.М. Вакуленко, А.А. Кобленко, В.В. Кравченко, В.С. Куйбіда, М.О. Пухтинський, С.М. Сурмило, І. Черкаський, І.П. Бутко, В.В. Медведчук, В.М. Кампо, С. Приходько, Г. Дашутін, В. Соліванов, Ю. Шетшученко, В. Погоріло, Ю. Комісарчук.

Метою магістерської роботи є теоретично охарактеризувати та практично дослідити територіальні громади як базову одиницю місцевого самоврядування в Україні.

Окреслена мета дослідження визначила і низку **завдань дослідження**:

1. Встановити особливості процесу об'єднання територіальних громад в загальному.
2. Визначити фінансові та матеріальні засади функціонування територіальних громад.
3. Дослідити стан цифрових трансформацій на рівні об'єднаної Хмельницької міської територіальної громади в загальному розумінні.

4. Проаналізувати перешкоди та проблеми які виникають в процесі цифровізації діяльності громад.
5. Встановити територіальну громаду у системі територіальної організації влади європейських країн.
6. Проаналізувати перспективні плани формування територій громад Хмельницької області.
7. Визначити стратегічний розвиток цифровізації сфер життєдіяльності громад.

Об'єкт дослідження даної магістерської роботи – процеси здійснення територіальної організації громад в Україні.

Предмет дослідження даної магістерської роботи – територіальна громада як базова одиниця місцевого самоврядування.

Методи дослідження даної магістерської роботи. Для досягнення поставленої мети було використано сучасні методи дослідження, зокрема: на основі системно аналітичного методу здійснене теоретичне узагальнення наукових наявних концепцій, розробок і пропозицій провідних вітчизняних та зарубіжних вчених, присвячених територіальній організації влади, місцевому і регіональному самоврядуванню, територіальним громадам.

Для вирішення окремих завдань використовувались також такі методи: проблемно-орієнтовний, компаративний, методи комплексного, системного аналізу економічних та управлінських явищ і процесів, що відбувалися в країні.

Наукова новизна даної магістерської роботи дослідження полягає в тому, що проведене всебічне вивчення проблематики питання територіальних громад як базових одиниць місцевого самоврядування.

Практичне значення даної магістерської роботи полягає у тому, що отримані результати полягають в тому, що на основі викладених висновків і розроблених рекомендацій детально описано основи територіальної громади як базової одиниці місцевого самоврядування в Україні станом на момент сьогодення.

Структура дослідження. Дана магістерська робота містить у собі вступну частину, головні три розділи та підрозділи до них, загальні висновки, список використаних джерел та додатки. Загальний обсяг роботи 66 сторінок. У роботі 1 рисунок, 1 таблиця, список використаних джерел – 70 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК БАЗОВОЇ ЛАНКИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ

1.1. Особливості процесу об'єднання територіальних громад

Самоврядування як визначення влади та окремий феномен публічного правління були притаманні людському суспільству в різні часи. Ще в Стародавній Греції зародилася певна форма політичного життя, пізніше відома як «демократія» (поєднання грецького іменника *demos*, що означає «народ» і *keratin* — «правління»).

«Самоврядування в сенсі – як форма демократії, закономірно задовольняє існуючі потреби суспільства на різних етапах його сталого розвитку і сьогодні залишається переважно ваговою складовою в політичній системі держави. Місцеве самоврядування тепер функціонує як територіальна самоорганізація громадян і компаній громадянського суспільства для самостійного прийняття рішень безпосередньо або через вибрані ними органи з усіх питань місцевого управління та життя і означає «право та можливості органів місцевої влади в межах закону, здійснювати деякі державні справи, обов'язки та інтереси місцевого населення» [39].

Конституція України в ст. 140 Місцеве самоврядування визначається як право «територіальної громади - жителів села або кількох сіл, селищ, міст, добровільно об'єднаних у сільську громаду, - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та Законів України» [65].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» «закріплює» права територіальної громади «як «гарантовану державу право та реальну правоздатність територіальної громади», чітко визначає «обов'язки органів

місцевого самоврядування та посадових осіб» у вирішенні місцевих проблем в цілому [1].

Місцеве самоврядування як складне та різноманітне явище – це:

1) основа конституційного ладу і є одним із важливих принципів функціонування та організації влади в країні, є необхідною частиною демократичного суспільства;

2) форма демократії, яка передбачає, відповідно до ст. 5 Конституції України, здійснення влади народом безпосередньо та через органи місцевого самоврядування. Водночас органи місцевого самоврядування займають особливе місце в політичній системі суспільства і не є частиною державного апарату, що, у свою чергу, дає підстави розглядати його як окремо визначену форму здійснення влади, що належить державі;

3) право окремої територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та Законів України.

Існують різні тлумачення та визначення місцевого самоврядування. При цьому деякі автори зазначають, що «наразі неможливо однозначно визначити теоретичні основи місцевого самоврядування в нашій країні, оскільки місцеве самоврядування поєднує в собі як державний, так і громадський елементи, а місцева влада має справу як з місцевими справами і повноважень, наданих їм органами державної влади» [59].

Відповідно до ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування - це право територіальної громади - сільського або добровільного об'єднання до сільської громади жителів кількох сіл, селищ, міст - вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів. України [65]. Це визначення не вказує на такий важливий аспект повноважень місцевого самоврядування, як його справжня здатність керувати місцевими справами.

Частина 1. ст. 2 Закону про Україну «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено нормативне поняття: «місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване право та реальна дієздатність територіальної громади – сільського чи добровільного об'єднання сільських жителів кількох сіл,

підпорядкованих їм. відповідальність органів місцевого самоврядування. Місцево в межах Конституції та Законів України» [1].

Варто зазначити, що на відміну від Європейської конвенції про місцеве самоврядування, це визначення не говорить про те, що місцеве самоврядування відповідає інтересам місцевої громади. Це дає підстави вважати, що Верховна Рада України, як зазначає Б. Ковальчук, звільнила органи та посадових осіб місцевого самоврядування від обов'язку ведення підприємницької діяльності, виходячи переважно з інтересів місцевого населення [29].

При визначенні місцевого самоврядування необхідно враховувати його особливості, характер:

- локально-просторовий характер публічної влади територіальної громади, що здійснюється в інтересах територіальної громади і діє лише в межах окремих адміністративно-територіальних одиниць, а влада держави поширюється на всю територію держави;
- специфіка форми публічної влади, яка не входить до загального державного апарату і має істотно інший характер порівняно з державною владою. Місцеве самоврядування є підзаконним актом, а державна влада характеризується суверенітетом;
- унікальність об'єкта управління, до якого входять питання місцевого значення та різноманітні питання загальнодержавного значення, делеговані повноваження вирішення незалежним органам місцевого самоврядування;
- специфіка суб'єктів місцевого самоврядування, якими є територіальні громади. Її унікальність полягає в тому, що на місцевому рівні можна розглядати перетворення територіальної громади з учасника управління до її головної теми. Управління – це цілеспрямований і ймовірний вплив суб'єкта управління на об'єкт управління. Але в умовах самоуправління вплив самої системи управління, звісно,

сильніший. Таким чином, не існує двох систем – управлінської та керованої, а є одне самоуправління [59];

- можливість надання законом органам місцевого самоврядування окремих повноважень виконавчої влади [23] та стан їх виконання контролюється відповідними органами виконавчої влади;
- незалежність і самостійність місцевого самоврядування, що виражається в напрямі самостійного вирішення питань місцевого значення в межах Конституції та законів України, в організаційно-фінансовому відокремленні.

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» Складовими місцевого самоврядування на території є:

- територіальна громада;
- сільська, селищна, міська рада;
- село, місто, міський голова;
- оперативні органи сільської, селищної, міської ради;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- органи самоорганізації населення [23].

Місцеве самоврядування виступає не лише як інститут публічної влади, а й є формою безпосередньої участі населення територіальної громади у вирішенні місцевих економічних проблем. З цієї точки зору показником розвитку місцевого самоврядування є:

1. Прозорість та відкритість діяльності та намірів щодо прийняття управлінських рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
2. Наявність органів місцевого самоврядування для прямого звернення громадян, громадських організацій та ефективність та дієвість механізму зворотного зв'язку;
3. Стійкість до корупції в діяльності та управлінських рішеннях місцевих органів влади.

Реальний стан місцевого самоврядування в Україні за більшістю наведених показників є незадовільним, а отже, місцеве самоврядування в нашій державі як інститут державної влади та як форма безпосередньої участі у вирішенні місцевих проблем не є соціально ефективним [25].

Неефективність механізму місцевого самоврядування є дуже серйозною проблемою розвитку України як країни. Однак цю проблему не можна вирішити лише в рамках «технократичного» підходу, лише шляхом розмежування повноважень між державними та місцевими органами влади на різних рівнях, чітко і постійно визначаючи на кожному рівні джерела надходжень до місцевого бюджету (хоча таке розмежування) . Є необхідною умовою для подальшого розвитку місцевого самоврядування).

Варто встановити, що підвищення ефективності місцевого самоврядування значною мірою залежить від удосконалення влади та її територіальної організації. Задля цього необхідна чітко визначена та налагоджена територіальна база місцевого самоврядування, формування стійких місцевих бюджетів територіальних громад, які забезпечать громадянам високу якість життя, надання соціальних послуг за рахунок повного використання ресурсів місцевого бюджету, надання соціальних послуг, широке залучення громадськості до місцевих питань. Тому розроблення чіткого механізму національної моделі місцевого самоврядування для створення економічно та соціально ефективних територіальних громад є важливим для впорядкування процесу просторової організації місцевого самоврядування та розкриття його справжнього потенціалу.

Досліджено Г. Шаульською, що організація територіальної влади – одна з найважливіших наукових концепцій державного управління загалом, що охоплює всі аспекти територіального розподілу влади, його форми організації, регіональні відмінності в системах управління, населених пунктів, суспільства і природи, регіональних соціальних [23].

У більш вузькому сенсі варто включати такі категорії, як адміністративно-територіальний устрій держави, регіональне управління державними справами та ресурсами, ефективне формування організаційно-розпорядчих структур територіальної держави, визначення територіальних об'єктів управління. Територіальна організація влади – це система просторових форм її організації, які забезпечують розвиток і функціонування держави [20].

Територіальна організація влади як науково обґрунтована локалізація взаємопов'язаних просторових поєднань систем і форм організації влади, заснована на правовій і законодавчій основі та політичній моделі суспільства. Представниками питань територіальної організації сили в даному випадку є:

- територіальна громада;
- район;
- область;
- кластери населених пунктів тощо.

Таким чином, у загальній структурі держави виділяють три рівні територіальної організації влади, а це:

1. Макрорівень – територія держави; мезорівень - територіальна організація сил областей, районів.
2. Мікрорівень – просторова організація місцевого самоврядування (села, селища, міста).

У територіальній організації та владі підприємства використовуються три типи структур:

- компонентна;
- просторова;
- функціонально-управлінська.

Компонентна структура територіальної організації суспільства і влади має досить складну внутрішню структуру у вигляді компонентів (елементів) соціально-економічних політичних систем різним ступенем. Найважливішими з них є площа, потенційні природні ресурси територіальної

громади, населення та трудові ресурси, виробництво, існуюча інфраструктура, політико-організаційні системи тощо.

Варто встановити, що просторова (територіальна) структура територіальної організації суспільства і влади відображає склад, взаємозв'язок і взаємне розміщення різних територіальних поєднань державних владних структур і визначає міжрайонні та внутрішньорайонні відносини між ними на певному рівні. Основними складовими просторової (територіальної) структури суспільства в даному випадку є територіальні громади, райони, області, школи населених пунктів тощо [40].

«Територіальна структура влади характеризує просторову організацію та її просторову інтеграцію (взаємну локалізацію, взаємозв'язки, взаємодію) територіальних центрів влади» [34].

Водночас територіальна структура влади визначається поняттям як цілісність у певній сукупності розташованих і розібраних територіальних елементів, які перебувають у складній взаємодії в процесі (і наслідку) розвитку та функціонування владної системи.

Загальна територіальна організація товариства залежить від адміністративно-територіального поділу держави.

Адміністративно-територіальною організацією товариства є система розгортання державної влади в просторі (просторовий каркас самоврядування товариства). Така система територіального поділу сумісна з системою органів державної влади. Іншими словами, це привілейоване, інституційно визначене позначення державної території.

Адміністративно-територіальний поділ майже завжди є індивідуальним багат шаровим позначенням, тобто кожен район представлений одним контуром і входить як єдине ціле до району вищого рангу. Деякі адміністративно-територіальні одиниці мають на своїй території спеціальні конфігурації або центри. У центрах знаходяться органи влади (управління) районів, що призводить до надання центрам особливого статусу, що в свою

чергу призводить до ускладнення всіх взаємовідносин одиниць адміністративно-територіального поділу [40].

Отож, кожна одиниця адміністративно-територіального поділу має свій спеціальний орган, повноваження якого надані та поширені лише на територію такої одиниці; без системи повноважень та органів, які їх реалізують, розмежування одиниць адміністративно-територіального поділу не мало б сенсу.

Таким чином, варто зазначити, що у центрі району діють два органи управління, які відрізняються один від одного територіальним обсягом повноважень. Перший є органом управління всім районом, а другий – його особливою частиною, що має окремий статус – центр. Серед цих органів, розташованих в одному місці, існують відносини підпорядкування: районна адміністрація вище центру.

1.2. Фінансові та матеріальні засади функціонування територіальних громад

Однією з важливих реформ багатьох (в тому числі країн, що розвиваються) є реформа бюджетної децентралізації, оскільки вона по суті покликана забезпечити перерозподіл джерел доходів, повноважень між рівнями влади та високоефективного фінансування соціальних стандартів і проектів для освоєння підвідомчих територій.

Кінцевою метою реформи фіскальної децентралізації є ефективне використання бюджетних коштів та створення відповідних фінансових умов для забезпечення виконання органами місцевої влади та місцевого самоврядування своїх повноважень і, головне, створення економічно життєздатних територіальних громад, здатних надавати якісні державні послуги.

Досягнення поставленої мети забезпечується низкою завдань, основними з яких є:

- формування збалансованих місцевих бюджетів;
- підвищення фінансового потенціалу адміністративно-територіальних одиниць на базовому рівні;
- чіткий розподіл повноважень щодо принципу конфіденційності;
- підвищення ефективності використання фінансових ресурсів та сприяння сталому зростанню громади.

Подальший розвиток України як демократичної, соціальної та правової держави, досягнення європейського рівня регіонального економічного розвитку неможливі без децентралізації влади та комплексного реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Нераціональність територіальної організації влади через недоліки адміністративно-територіального устрою (непропорційність, відсутність цілісності території основної адміністративно-територіальної одиниці, наявність територіальної громади села, селища, міста в складі іншої територіальної громади чи іншого територіального управління).

Конфлікт компетенції як між органами місцевого самоврядування різних рівнів, так і між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади. Тому одним із пріоритетів нинішньої реформи є вдосконалення адміністративно-територіального устрою шляхом розбудови міцної територіальної бази для діяльності органів місцевої та виконавчої влади.

Сучасна юридична наука, виходячи з необхідності вдосконалення існуючого адміністративно-територіального устрою, загалом тяжіє до тих пропозицій щодо модернізації, які не порушують просту єдину форму управління в Україні.

У нинішніх суспільно-політичних умовах це ніби загрожує територіальній цілісності держави.

Вчений В. Шаповал зазначає, що цей розділ Конституції має відображати:

- основні принципи територіального устрою України та його складові;

- положення про територіальну організацію органів державної влади та місцевого самоврядування, зокрема, конституційні основи територіальної організації України, статус Автономної Республіки Крим, місцеві органи виконавчої влади та принципи місцевого самоврядування [32].

Такий підхід втілено в українському законопроекті «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації)» від 1 липня 2015 року, згідно з яким система адміністративно-територіального устрою має складатися з адміністративно-територіальних одиниць: областей, райони, громади (базовий рівень).

Про необхідність впровадження такої трірівневої системи неодноразово наголошувалося в науковій літературі [34]. Позитивним моментом проекту є визначення поняття громади як основної одиниці в системі адміністративно-територіального устрою України. Було визначено, що «округ складають низку громад».

Досліджено, що враховуючи необхідність забезпечення цілісності губерньського адміністративно-територіального устрою, серед основних питань, які потребують законодавчого врегулювання для стимулювання подальшого формування ОТГ, наголошує на необхідності вирішення питання зміни меж районів у разі об'єднання територіальних територій громад в цілому.

Проте варто встановити, що зміна меж районів виглядає можливим і в рамках існуючого правового регулювання – повноважень змінювати межі районів відповідно до статті 29 частини 1 Конвенції. 85 Конституції України належить до повноважень Верховної Ради України.

Зважаючи на те, що процес об'єднання територіальних громад ще триває, в тому числі в межах Полтавської області, видається доцільним «коригувати» результати реформ шляхом утворення, ліквідації, зміни меж округу, визначення переліку громад, які вносять вгору по району. Тільки після процесу.

Унікальність добровільної спілки територіальних громад полягає в об'єднанні всіх територіальних громад району, внаслідок чого юрисдикція представницького органу місцевого самоврядування Об'єднаної територіальної громади узгоджується з юрисдикцією району ради.

Наразі утворено щонайменше вісім таких територіальних громад – Снівська (Чернігівська область), Народицька (Житомирська область), Волочиська, Антонінська, Берездівська, Білогірська (Хмельницька область), Апостолівська (Дніпропетровська область), Чернігівська (Чернівецька область), Краснолімівська область (Чернівецька область).

Доцільно зазначити, що підтримання на однаковому рівні як представницького органу (та діяльності) об'єднаної територіальної громади, до якої входять усі територіальні громади району, так і районної ради, яка представляє «спільні» інтереси однієї територіальної громади району в загальному.

Виявляється, у процесі пошуку шляхів ефективної організації публічної влади в цих сферах був створений новий, ще менш і ще менш раціональний спосіб організації влади.

Відповідно до цього, істотним недоліком у процесі добровільної систематизації територіальних громад є відсутність у Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» умов, спрямованих на дотримання пропорційності за чисельністю та чисельністю населення або мінімальної загальної кількості територіальних громад, необхідної для включення.

Варто погодитися з О.О.Бутником, який визначає ключові питання для подальшої реалізації процесу об'єднання територіальних громад:

- по-перше, розглядаючи не лише в контексті реформування місцевого самоврядування, а й як етап формулювання базового рівня державотворення. новий адміністративно-територіальний устрій;
- по-друге, соціальний [66].

Безперечно, об'єднання територіальних громад та створення відповідної територіальної основи місцевого самоврядування є об'єктивною необхідністю, але не самоціллю.

«Метою об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, як і всієї реформи місцевого самоврядування, є регіональний розвиток та досягнення високого рівня та якості життя населення. Проте за відсутності хоча б пропорційності чисельності жителів адміністративно-територіальних одиниць, у тому числі новостворених громад, соціального та інфраструктурного мінімуму, створення та якість якого буде забезпечено об'єднанням територіальних громад, ідея «підвищення рівня життя» та «дієздатна територіальна громада» залишаються безглуздими» [64].

Безсумнівно, нормативне закріплення, українське законодавство говорить «про соціальний та інфраструктурний мінімум адміністративно-територіальних одиниць», відповідний соціальний та інфраструктурний мінімум в освіті, культурі, медицині, безпеці (міліція, швидка допомога), дорожньому господарстві, державному та житлово-комунальному господарстві, тощо залежно від чисельності населення.

Територіальна громада, для жителів населених пунктів та місцевої влади це буде мотивом. Без чіткого розуміння кінцевих цілей реформування місцевого самоврядування держава в особі Верховної Ради України, Президента та Уряду ніколи не отримає належної підтримки в цій сфері, а об'єднавчий процес триватиме нескінченно. Крім того, такий закон у майбутньому міг би стати основою для розробки та затвердження перспективних планів розвитку районів та областей.

Територіальна громада функціонує безпосередньо, через органи та посадових осіб місцевого самоврядування.

Головним діловодом територіальної громади є сільський, селищний та міський голова, який обирається на загальних, рівних, прямих виборах, таємним голосуванням строком на 5 років. Очолює виконавчий орган ради та проводить її засідання.

У своїй діяльності сільські, селищні та міські голови є відповідальними, підконтрольними та підзвітними перед обраними ними територіальними громадами, перед своїми радами.

Представницьким органом місцевого самоврядування є виборний орган (рада), що складається з депутатів і відповідно до закону має право представляти інтереси територіальної громади та приймати від її імені рішення.

Необхідною характеристикою місцевого самоврядування є наявність представницького органу, який обирається членами територіальної громади в цілому.

До Конституції України та закону належать села, селища, міські ради, вони представляють сільські, селищні, міські громади та виконують від свого імені та в інтересах місцевого самоврядування функції та повноваження, визначені Конституцією та законами України.

Досліджено, що обласні та районні ради мають інший характер, ніж сільські, селищні, міські ради. Вони не діють як представницькі органи обласних та районних громад. Конституція України не визнає існування таких громад і не стосується населення регіону, області, що підпорядковується місцевому самоврядуванню. Відповідно, обласні ради та ради засновників визнаються органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, сіл, селищ, міст у межах повноважень, визначених Конституцією, законом та іншим законодавством України, а також делегованих їм повноважень.

Децентралізація влади та фінансових повноважень держави на користь місцевого самоврядування є однією з найважливіших реформ за часи незалежності України.

Відповідно до умов сьогодення, основним стратегічним завданням модернізації системи державного управління в Україні та організації територіальної влади, що здійснюється сьогодні, є створення ефективного

місцевого самоврядування, створення комфортних умов життя громадян, надання якісних та доступних державних послуг.

Досягнення цих цілей неможливе без належного рівня економічного розвитку відповідних територій, їх фінансового забезпечення та достатніх ресурсів для виконання місцевих бюджетів.

Фінансовий аспект є одним із найважливіших, від якого значною мірою залежить успішність функціонування територіальних громад. Наявність економічно активних суб'єктів господарювання, достатня кількість кваліфікованих трудових ресурсів, розвинена виробнича та соціальна інфраструктура – все це та багато іншого є основою успішного розвитку громади.

Результатом реформи стало підвищення зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні надходжень до місцевих бюджетів, пошуку резервів для резерву та підвищення ефективності управління податками та зборами.

Досліджено, що заможні громади в державі демонструють високі та динамічні темпи зростання своїх доходів. У частині використання коштів зосереджена увага на необхідності створення найбільш оптимальної структури видатків бюджету в загальному, створення ефективної та не особливо великої управлінської команди, постійного аналізування бюджетних видатків та запобігання випадкам нераціональних витрат в загальному розумінні.

Таким чином, варто встановити, що показники виконання місцевих бюджетів відображають загальне соціально-економічне становище відповідної території та її потенціал для сталого розвитку.

Наявність достатніх ресурсів у місцевих бюджетах є запорукою того, що місцева громада матиме можливість надавати якісніші та різноманітніші послуги своїм мешканцям, реалізовувати соціальні та інфраструктурні проекти, створювати умови для розвитку бізнесу, залучати інвестиційний капітал, розробляти плани місцевого розвитку.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ СТАНУ ЦИФРОВІЗАЦІЇ ПРОЦЕСІВ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

2.1. Стан цифрових трансформацій на рівні об'єднаної Хмельницької міської територіальної громади

Станом на 2020 рік, в ОДА Хмельниччини регулярно проходять наради з питань розвитку цифрових сервісів на основі даних структурних підрозділів облдержадміністрацій.

Встановлено, що уряд ухвалив Національну стратегію регіонального розвитку до 2027 року, де одним із пріоритетів є цифрова трансформація регіонів, яка має прискорити розвиток нових технологій, підвищити інвестиційну привабливість, покращити комунальні послуги на кожному кроці.

Відповідно до стратегії, планується підвищити рівень цифрової грамотності населення, забезпечити безперервний доступ до швидкісного інтернету в усі населені пункти (особливо села та малі міста) та соціальні заклади, запровадити можливість отримання електронних послуг через смартфон.

Електронний документообіг, електронний прийом документів на послуги соціального захисту через онлайн-сервіси, створення електронної системи освіти, впровадження відкритих даних регіональною владою, розвиток електронних інструментів для демократії та багато інших кроків, які зроблять роботу влади взагалі рівні більш відкриті та доступніші.

Доцільно зазначити, що у 2019 році Хмельницький став лідером серед обласних центрів за результатами загальної оцінки стану розкриття відкритих даних урядово-громадською ініціативою «Разом проти корупції»

(в рамках проекту допомоги USAID/UK «Прозорість та підзвітність у державне управління та послуги / TAPAS»).

Проаналізовано, що муніципалітет зібрав усі необхідні послуги на основі відкритих даних в одному місці – порталі MyCity. Має чотири напрямки:

- 1) електронні сервіси та послуги;
- 2) ANALYZE (портал відкритих даних);
- 3) LIVE (електронні послуги);
- 4) ВІДПОЧИНОК (інформаційний портал);
- 5) INVEST (інвестиційний портал, розроблений спільно з КУ «Агенція розвитку Хмельницького»).

Досліджено, що наприкінці 2020 року Хмельницька міська рада затвердила план цифрового розвитку на 2021-2025 роки і зараз активно працює над його виконанням.

Серед пріоритетних напрямків програми – впровадження електронних сервісів та розширення функціоналу Палати мешканців, розвиток відкритих даних, розвиток відеоспостереження.

Голова ради директорів Юлія Сабій є відповідальною за цифровий розвиток, цифрові трансформації та оцифровку діяльності виконавчих органів Хмельницької міської ради [67].

В ході проведення марафону «Цифрові спільноти: досвід України» було встановлено, що окремих будівель у міській раді немає, але є міські голови, заступники міського голови, які займаються цифровою трансформацією у своїх сферах відповідальності, а також фактори в різних структурних підрозділах ради, які здійснюють повноваження у цій сфері. Крім того, у місті є комунальний завод «Хмельницький Інфоцентр».

Заходи, які вживаються органами місцевого самоврядування в рамках затвердженого плану цифрового розвитку, є базовими, але різними, оскільки рівень цифрових можливостей користувачів таких послуг різний.

Просвітницький напрямок, якісна роз'яснювальна робота є одним із пріоритетних напрямків діяльності програми.

Міська рада Хмельниччини використовує різноманітні інструменти та заходи для навчання у напрямку цифрової трансформації, наприклад, навчання бібліотекарів, які можуть поширювати такі знання пізніше.

Міська рада також співпрацює з активною університетською спільнотою міста та пропонує їм подати проект на основі відкритих даних, який може принести користь місту. Відповідно станом на сьогоднішній день до міської ради надходять пропозиції проектів у сфері екології та інклюзії міста та області.

Нині кожне управління чи управління у своїй діяльності збирає, обробляє та створює велику кількість даних, які цікавлять представників різних галузей економіки, громадських діячів, пересічних громадян. Однак формат, у якому вони представлені, особливо таблиці з цифрами або паперові документи загалом, є незручним і не надає зацікавленим сторонам вільного доступу до таких даних.

Тому вже розпочато роботу, щоб кожна особа могла отримати відповідну інформацію без необхідності подавати запити чи особисті запити до органів влади. Для реалізації цього варіанту потрібне впровадження спеціальних цифрових сервісів. Це можуть бути аналітичні інформаційні панелі, електронні реєстри, загальнодоступні карти з друкованими об'єктами тощо.

2.2. Перешкоди та проблеми які виникають в процесі цифровізації діяльності громад

Сьогодні в Україні підвищення ефективності діяльності територіальних громад неможливе без впровадження новітніх інформаційно-комунікаційних технологій.

Зокрема, їх використання спрямоване на підвищення якості діяльності ТГ, покращення взаємодії влади та громади та загалом на сприяння соціальним інноваціям в Україні.

У цьому контексті, згідно з міжнародним досвідом, посилення цифрового потенціалу ТГ забезпечує громадянам самообслуговування та швидкий пошук інформації на різні теми, комунальні послуги, звітність, черги тощо і як наслідок – формування передових «цифрових» спільнот.

Цифрова трансформація компанії та пов'язані з нею зміни в організації влади мають значний вплив на ро В Україні закріплено конституційні принципи місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську конвенцію про місцеве самоврядування, прийнято низку основних нормативно-правових актів, що становлять правову та фінансову основу місцевого самоврядування. Органи державної влади та територіальний устрій в Україні.

Встановлено, що оскільки держава гостро потребує кардинальних змін, а реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади є базовою, без якої неможливо здійснити галузеві реформи (освіта, охорона здоров'я, житлово-комунальні послуги тощо), то три ключові закони мають три основні закони. було прийнято, що дозволяє громадам розвиватися. Це закони «Про співпрацю територіальних громад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та Закон «Про місцеве самоврядування в Україні».

Але варто підкреслити, що від часу Конституція України та основні положення про розвиток місцевого самоврядування фактично

впроваджувалися лише на рівні територіальних громад міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну роздробленість та слабкість матеріально-фінансові основні повноваження.

Неможливо провести повну реформу без зміни Конституції України в частині децентралізації та місцевого самоврядування. Усі необхідні зміни до цього розділу, підготовлені Асоціацією місцевих органів влади спільно з експертами, були включені до проекту змін до Основного закону, внесеного до Верховної Ради Президентом України. Ці зміни мають на меті змінити органи місцевого самоврядування з їх максимальними повноваженнями щодо принципів децентралізації та субсидіарності. Також закликають перетворити державні адміністрації на районні органи, чітко визначити, що таке адміністративно-територіальна одиниця, адже тут сьогодні конфлікти. Зміни до Основного Закону дають змогу утворювати виконавчі комітети в обласних та інтерв'ю рада. Адже сьогодні виконавчі функції районних та обласних рад виконують місцеві державні адміністрації.

Варто зазначити те, що однією з актуальних тенденцій в умовах сьогодення є активне впровадження в діяльність органів місцевого самоврядування компонентів із системи цифрового управління. Він активніший у містах, але останнім часом став поширеним у новостворених територіальних громад.

Таким чином, успіх реформи децентралізації слід посилити шляхом розширення територіальних громад на різних рівнях: у освіті, охороні здоров'я, соціальному захисті, енергетиці, громадському транспорті, громадській безпеці тощо шляхом посилення їх цифрової спроможності.

Зокрема, йдеться про впровадження нових цифрових процесів та сучасних технологічних рішень, поширення мережевого зв'язку незалежно від центру, управління цифровими інструментами для реалізації розширених повноважень територіальних громад тощо [50].

Крім того, позитивними сторонами цифрового потенціалу територіальних громад є:

- широке використання сучасних ІКТ для досягнення необхідного рівня ефективності та результативності;
- здатність приймати ефективні управлінські рішення (збирати та зберігати статистичні дані протягом багатьох років, аналізувати дані, які можуть негайно планувати дії та швидко реагувати на виклики громади);
- визначення найкращих практик;
- можливість обміну зведеними документами;
- зниження ризику корупції на всіх рівнях і в усіх сферах (громадяни не спілкуються безпосередньо з державними службовцями, а отримують онлайн-послуги);
- процес контролю та прозорості (в управлінні та аналізі рішень);
- можливість отримувати адміністративні послуги під час закриття (онлайн ЦНАП) тощо [6].

Таким чином, посилення цифрового потенціалу територіальних громад означає процес створення електронних сервісів для прийняття більш ефективних управлінських рішень та надання якісних послуг всередині територіальних громад та перетворення їх у передові «цифрові» спільноти [6].

Термін «цифрова» громада слугує загальним визначенням для організації управління органами місцевого самоврядування на основі процесів та механізмів цифровізації. Це поняття все частіше використовується в науковій літературі і заслуговує на більш широке використання, але, безумовно, потребує більш детального та глибокого дослідження [10].

Варто погодитись з думкою дослідника С. Скалуша про те, що «цифрову» спільноту складають громадяни, які розуміють важливість впровадження цифрових технологій та інновацій, які полегшать життя,

покращать та відкривають спільноту. Це постійний діалог влади та народу, який допомагає розставляти пріоритети розвитку та вирішувати проблеми. А цифрові технології та інструменти роблять цей процес легшим і доступнішим [7].

Основні аспекти оцифрування територіальних громад базуються на принципах належного управління, зокрема, це:

- залучення громади до прийняття важливих рішень (участь буде прямою та непрямою через посередницькі установи та легітимних представників);
- відкритість та прозорість (забезпечує публічний доступ до інформації та сприяє розумінню того, як реалізується діяльність у територіальних громадах. Інформація про рішення, політику та результати доступна з можливістю приєднатися до неї в будь-який час);
- відповідальність (всі учасники процесу прийняття рішень, колективні та індивідуальні, відповідають за свої рішення);
- інноваційність та відкритість до змін (забезпечує підтримку нових рішень та передового досвіду, тобто є готовність реалізовувати пілотні проекти та вивчати нові плани та вчитися у інших);
- зворотній зв'язок, чутливість (забезпечення задоволення законних очікувань і потреб територіальних громад - завдання, правила, структури та процедури, пристосовані до законних очікувань і потреб територіальних громад);
- раціональне фінансове управління (для забезпечення розумного та продуктивного використання державних ресурсів та ресурсів територіальних громад);
- доступність та дієвість муніципалітету, його бажання домовитися з громадою та вміння почути кожного жителя (принцип ефективності та результативності характеризує найбільш ефективне використання ресурсів для задоволення потреб територіальних громад) [46].

Варто встановити, що можна виділити наступні загальні проблеми оцифрування територіальних громад в Україні.

Переваги цифровізації в управлінні громадою можуть бути реалізовані лише шляхом забезпечення доступності цифрових технологій та максимального залучення більшості населення.

Іншими словами, незацікавленість муніципальної влади у створенні «цифрової» територіальної громади обумовлена низьким рівнем високошвидкісного широкосмугового доступу до Інтернету в малих містах та сільських громадах.

Можливим вирішенням цієї проблеми є розширення можливостей мобільного доступу 3G/4G до глобальної мережі [9]. Висновки дослідників С. Квітки та Н. Новиченка щодо електронної оцінки готовності Дніпропетровської адміністративно-територіальних одиниць у 2019 році правильно: органи державної влади при розробці та реалізації програм «цифрового розвитку» районів не можуть і не повинні замінювати приватних операторів, які надають мережеві послуги. Різні особи для розвитку необхідної інфраструктури, сприяння приватній ініціативі» [46].

Загальними проблемами створення та функціонування цифрових спільнот є недостатнє фінансування, а також неефективне використання коштів, виділених на проекти цифрової трансформації.

Доцільно встановити, що виділені кошти часто вкладаються, насамперед, у створення або модернізацію морально та технічно застарілої інформаційної інфраструктури. Як правило, такі витрати спрямовані на вирішення локальних тимчасових завдань, без урахування проблеми майбутньої інтеграції апаратно-програмних засобів створених ресурсів у єдину муніципальну інформаційну систему та підключення її до регіональної, національної та глобальної мережі.

Значна кількість територіальних громад в Україні вже мають власні концепції та плани цифрового розвитку. Однак варто встановити, що

зрозумілим є те, що вони повністю реалізовані і потребують подальшого загального розвитку та вдосконалення в умовах цифрового розвитку.

Натомість йдеться про правильний напрям у розвитку міст, який можна реалізувати в майбутньому. Наприклад, програма EGAP, яку впроваджують Східноєвропейський фонд та Innovabridge Foundation у співпраці з Офісом цифрової трансформації України та фінансується Швейцарським агентством розвитку та співробітництва, була розроблена з метою використання новітніх ІКТ для покращення управління, соціальних інновацій в Україні.

Десять новостворених територіальних громад у 5 регіонах України, відібраних на відкритому конкурсі у січні-лютому 2020 року, побудують власні історії успіху впровадження електронних рішень.

За умовами конкурсу брати участь зможуть лише ті територіальні громади, які бажають модифікувати та впроваджувати цифрові технології.

На державному рівні спостерігаємо актуальне завдання інвентаризації реалізованих проектів та існуючих систем експертною спільнотою, а також створення банку «модельних» інформаційних систем.

В результаті можна отримати цілий ряд цифрових продуктів, кожен з яких вирішує конкретну проблему «цифрового» співтовариства, а ІТ-спеціалісти зможуть зібрати необхідну конфігурацію відповідно до масштабів і потреб спільноти [47].

У деяких регіонах України цифрові технології активно впроваджуються в територіальних громад за допомогою обласної влади. Незважаючи на позитивний вплив таких програм, практика їх реалізації свідчить про іншу проблему розвитку цифрових територіальних громад, яка полягає в тому, що громади не повністю володіють територіальними інформаційними ресурсами, а лише беруть участь у певних регламентах угод, де виконується первинна дозвільна функція. З боку штатів та місцевих органів влади.

Певною мірою це підриває незалежність місцевого самоврядування. Звісно, на законодавчому рівні варто затвердити міжвідомчі обміни

цифровою інформацією, в яких рівноправними учасниками будуть органи місцевого самоврядування.

Проблеми оцифрування територіальних громад мають включати такі, як: використання недокументованих форматів даних, протоколів обміну, інших закритих інформаційних технологій, відсутність єдиних класифікаторів, довідників і схем даних. Це суттєво обмежує використання засобів автоматизованого пошуку та аналітичної обробки інформації, що міститься в різних системах, ускладнює доступ громадян та організацій до державних та комунальних інформаційних ресурсів. Це також знижує ефективність підготовки управлінських рішень, сумісність інформаційних систем, що негативно впливає на якість надання адміністративних послуг [49].

Сьогоднішня реформа місцевого самоврядування покликана вирішити три основні проблеми:

- ліквідувати надмірну концентрацію влади, що призводить до високого рівня корупції, низького рівня управлінських рішень та неузгодженості політики щодо розвитку та реалізації інтересів громади;
- вирішити проблему слабкої матеріально-фінансової бази територіальних громад, що є причиною низької якості комунальних послуг, зношеності мереж та створює ризики різноманітних техногенних катастроф;
- вирішити проблему надмірного розколу адміністративно-територіальних одиниць, що призводить до низького рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зникнення з карти України сотень сіл.

Сьогодні система місцевого самоврядування не відповідає потребам суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування в більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримання комфортного середовища проживання, необхідного для всебічного розвитку людини,

самореалізації, захисту прав людини, забезпечення якісними та доступними органами місцевого самоврядування, установами та організаціями.

Соціальні та інші послуги у відповідних сферах. На жаль, у нинішніх політиків немає стратегічного бачення розвитку держави, трансформації системи державної влади загалом, місцевого самоврядування зокрема, а також політичної волі та бажання здійснити швидкоплинну, але справедливу реформу.

Міжнародний досвід показує, що повноваження та ресурси між органами виконавчої влади та місцевою владою неможливо перерозподілити на користь останньої без посилення (збільшення) їх чисельно та територіально.

Проблеми реформ останніх років показують, що перед Україною стоїть нагальне стратегічне завдання.

На сьогодні є кілька розробок і в основному створено законодавство, яке створює міцну основу для його впровадження. Однак через різні причини, переважно через відсутність політичної волі, Україна не створила цілісної та зрозумілої системи адміністративно-територіального устрою, яка б відповідала її потребам розвитку.

Україна є чи не єдиною державою в Європі, яка ще не має закону, який би регламентував створення та ліквідацію адміністративно-територіальних одиниць, ведення їх реєстру та створення на цій основі попереднього адресного реєстру.

Доцільно зазначити те, що за словами експерта з реформування місцевого самоврядування та територіальної організації, децентралізація у сфері законодавства передбачає прийняття низки дій, які впорядковують адміністративно-територіальний устрій, розподіляють владні повноваження, наповнюють їх необхідними ресурсами – фінансами, людські ресурси, інфраструктура та інфраструктура Як елемент відповідальності цих органів. І найпростішим із цих елементів, як це не парадоксально, є адміністративно-територіальна реформа.

Сьогодні досить гостро стоїть питання реформи місцевого самоврядування та організації територіального управління в Україні. Для цього якнайшвидше ухвалити зміни до Конституції України в частині децентралізації, реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Іншою проблемою посилення цифрових можливостей територіальних громад є відсутність потреби в освіті та навчанні цифровим навичкам на законодавчому рівні, особливо протягом усього життя.

Більшою мірою цифрові навички та здібності жителів України розглядаються як доповнення до цифрового розвитку економіки як споживачів цифрових послуг.

Водночас європейський підхід має на меті створити умови для використання громадянами цифрових технологій для особистісного зростання, працевлаштування, навчання та участі в житті суспільства.

Значне місце в європейському підході відводиться питанням кіберзахисту та особистого захисту кожної людини на відміну від українських реалій [49].

Отже, варто зазначити, що проаналізовані результати дослідження впливу місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні свідчать про те, що за цей короткий період значно зросла правова, організаційна та матеріальна спроможність територіальних громад, органів місцевого самоврядування, тобто:

- 1) механізм контролю місцевих адміністрацій та населення за наданням державних послуг органами місцевого самоврядування, територіальними органами ключових органів виконавчої влади;
- 2) запроваджено стандарти (норми) якості надання населенню державних послуг органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, критерії оцінки якості;

- 3) створено сприятливі правові умови для якнайширшого залучення населення до прийняття управлінських рішень, а також для розвитку форм безпосередньої демократії;
- 4) в усіх регіонах України утворюються об'єднані територіальні громади, які можуть самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення;

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПОЛІТИКИ РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

3.1. Територіальна громада у системі територіальної організації влади європейських країн

Важливим і дуже актуальним для України є обмін досвідом та кращими практиками місцевого самоврядування між громадами України та Європейського Союзу. Це дозволяє Україні швидше інтегруватися в європейський простір. Про це заявив віце-прем'єр-міністр – міністр регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ під час виступу на п'ятому засіданні Робочої групи Комітету регіонів ЄС-Україна з питань децентралізації.

Доцільно зазначити, що ініціатива Peer-to-Peer, розроблена в рамках Робочої групи Комітету ЄС-Україна з виведення з експлуатації на підтримку програми U-LEAD з Європою, зараз реалізується. Його метою є розвиток партнерства між місцевою та регіональною владою в ЄС та Україні, а також обмін досвідом. Було обрано п'ять рівноправних партнерів, які представляють два регіони України та два регіони Європейського Союзу, а також три муніципалітети – Об'єднані територіальні громади – від України та три муніципалітети від країн-членів Європейського Союзу.

Варто зазначити, що напрямами співпраці є:

- стимулювання інвестиційної діяльності;
- розвиток туристичного потенціалу;
- енергоефективність;
- зміцнення кадрів;
- економіка сільської місцевості.

Міжнародно-правові стандарти є відносно новим правовим явищем, що впливає з процесів глобалізації, які пронизують національні правові системи. У процесі правової глобалізації відбувається уніфікація підходів до регулювання різних сфер суспільних відносин, яку іноді називають створенням «єдиного правового поля».

На думку А. Тенчева, підійти до встановлення міжнародних стандартів можна в контексті глобальної конституційності, яка поступово викристалізується; На думку дослідника, «міжнародно-правові стандарти у цьому контексті є співвідношенням національної та глобальної конституційності» [52].

У зв'язку з процесами правової глобалізації міжнародно-правові стандарти охоплюють не лише галузі міжнародного права, а й галузі, які традиційно регулюються національним правом:

1. Наукові дослідження цього явища в Україні почалися порівняно недавно; проте характер таких міжнародних стандартів поки не можна вважати остаточним.
2. Міжнародно-правові стандарти спрямовані на регулювання окремих сфер правовідносин; Такі стандарти сформульовані в рамках міжнародного права, але стосуються принципів регулювання в ряді «вітчизняних» правових сфер.

Встановлені стандарти являються мінімальними правовими вимогами, сформульованими досить узагальнено, тобто виступають принципами правового регулювання відповідних сфер суспільного життя відповідно до умов сьогодення.

«Міжнародні стандарти прав людини стали зразком і джерелом для формулювання та поширення міжнародно-правових стандартів у різних сферах. Однак наразі такі критерії не обмежуються сферою прав людини: вони стосуються різних галузей права або правових інститутів, що належать до національних правових систем – права голосу, інституту партій» [52].

Вивчення міжнародно-правових стандартів у певній галузі потребує не лише визначення їх змісту, а й вивчення їх джерел (актів міжнародного права) та їх правової природи, а також класифікації цих стандартів.

Найбільш очевидним є поділ масиву міжнародних стандартів на універсальні (глобальні, спрямовані на всі країни світу) і регіональні (орієнтовані на країни певного географічного простору). Зокрема, європейські міжнародно-правові стандарти найкраще адаптовані до національних правових систем європейських країн, а тому мають особливе значення для України.

Правова природа і роль міжнародних стандартів, їх вплив на регулювання відповідних правовідносин істотно залежить від типу міжнародно-правових актів, за допомогою яких вони створюються. Такі стандарти входять як до міжнародних (багатосторонніх) конвенцій, так і до актів (рішень, рекомендацій, декларацій, коментарів) міжнародних міжурядових організацій, а також рішень (правових позицій) міжнародних судових установ.

Залежно від правової природи джерел розрізняють дві категорії правових критеріїв – обов'язкові та рекомендаційні («авторитетні»). Обов'язкові міжнародно-правові стандарти закріплені в багатосторонніх міжнародних конвенціях і є обов'язковими для держав-членів. Однак поряд з міжнародними договорами існує ряд міжнародних документів, які містять певні правові стандарти, але формально не мають обов'язкової сили.

В основному це акти міжнародних міжурядових організацій, які формально, з точки зору міжнародного права, носять рекомендаційний або політичний характер. Положення, закладені такими актами, тепер називаються так званим «м'яким правом».

Завдяки високому авторитету відповідних міжнародних організацій навколо подібних актів створюється атмосфера «заохочення» до дотримання державами-членами цих організацій своїх заповідей. Іноді вони набувають

форми односторонніх зобов'язань держав-членів у зв'язку з юридичними вимогами цих міжнародних організацій.

Контент-аналіз міжнародно-правових критеріїв, проведений на прикладі виборчих стандартів, показав існування таких стандартів у трирівневій структурі:

- стандарт – це окремий правовий принцип, досить абстрактно сформульований в обов'язковому міжнародному праві, у поєднанні з загальноприйнятими нормами змісту і приклади, його реалізація;
- останні два компоненти стандарту перераховані, як правило, у м'якому законі. Такі джерела та структура, хоча й трохи менш помітні, притаманні міжнародним стандартам місцевого самоврядування. Наприклад, Європейська конвенція про місцеве самоврядування, яка є міжнародним договором, ратифікованим Україною, містить огляд стандартів місцевого самоврядування для держав-членів Ради Європи;

Положення Конвенції уточнюються як щодо змісту цих стандартів, так і щодо рекомендацій «належної практики» у пояснювальній доповіді, прийнятій Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи [6], тобто в Законі про м'яке право.

По-перше, зауважимо, що вважаємо недоцільним посилатися на джерела міжнародно-правових стандартів місцевого самоврядування, Загальну декларацію місцевого самоврядування від 1985 р. Як акт Міжнародної асоціації місцевих органів влади (СНД) – Союз органів місцевого самоврядування різних країн та їх об'єднань Міжнародна неурядова організація - не має статусу як акт міжнародного права (навіть у загальному сімейному праві).

Правовий стандарт як принцип права. Важливо, що О. Батанов, враховуючи міжнародні стандарти місцевого самоврядування, не згадує Загальну декларацію 1985 р. [52].

Науковці наводять різноманітні міжнародно-правові дії, які відіграють роль джерел міжнародних чи європейських стандартів місцевого

самоврядування. Проте основним міжнародно-правовим актом у цій сфері є Європейська хартія місцевого самоврядування (разом із Додатковим протоколом 2009 р.) [56]. Тут наявними є основні стандарти місцевого самоврядування, сформульовані як принципи права, що регулюють відповідну сферу правовідносин, що містяться в цьому установчому документі. Стаття 2 Конвенції проголошує «принцип місцевого самоврядування». Однак варто вважати це формулювання невдалим.

Місцеве самоврядування є однією з форм здійснення владних повноважень народом (громадою), різновидом місцевої демократії, а отже, і предметом правового регулювання.

Слід зазначити, що хартія передбачає застосування місцевого самоврядування насамперед через його жителів. Розбіжність у визначенні питання місцевого самоврядування між англійським джерелом (місцевими органами влади) і французькою (колективні місцевості) Конвенції, на яку іноді посиляються, повністю усувається частиною другою цієї статті. Асамблеї та ради чи асамблеї).

Стандарти-принципи, що регулюють здійснення місцевого самоврядування, включені до інших статей Конвенції; Іноді вони належать до т. зв. «Повторні» принципи, які формулюються шляхом узагальнення звичайного права [52].

Таким чином, зі змісту статті 3 впливають два важливі стандарти та принципи.

По-перше, вимога про те, що місцеве самоврядування «відповідає за інтереси місцевого населення значною частиною державних справ», виражає принцип адміністративної автономії місцевого самоврядування, тобто його адміністративну незалежність від органів виконавчої влади та інших. Органи місцевого самоврядування. Зміст цього принципу включає три класичні автономії місцевого самоврядування – компетенційну, що забезпечує повноту та винятковість місцевого самоврядування (ст. 4), організаційну та

силоу, що означає самовизначення органів управління та підбір персоналу (ст.ст. 6) та фінансових, тобто фінансових ресурсів Адекватна (розділ 9) [56].

По-друге, стаття 3 Конвенції встановлює функціонування місцевого самоврядування «в рамках закону» 1, що означає застосування місцевого самоврядування до загального принципу законності для адміністративної сфери. Беручи до уваги, що верховенство права є складовою основоположного принципу верховенства права, а також враховуючи, що верховенство права (поряд з демократією та правами людини) є одним із стовпів Ради Європи, можна стверджувати, що верховенство права є одним із стандартів – принципів місцевого самоврядування.

Стаття 4 Конвенції вимагає здійснення державних повноважень «насамперед тими органами державної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином», що є декларацією загального змісту іншого стандартного принципу місцевого самоврядування – принципу конфіденційності. У пояснювальній доповіді зміст цього принципу трактується як вимога децентралізації виконання державних обов'язків, «у міру того, наскільки це відповідає можливостям органів місцевого самоврядування [56].

Стаття 5 Конвенції, по суті, встановлює територіальний принцип місцевого самоврядування. Його суть полягає в тому, що юрисдикція місцевих органів влади має територіальне обмеження (і не поширюється на жителів населеного пункту незалежно від їх місцезнаходження), тобто пов'язана з адміністративно-територіальним устроєм держави. Згідно з цим принципом, зміни в таких межах мають здійснюватися після «з'ясування позицій відповідних територіальних громад» (а не лише місцевої влади), хоча, як зазначено в пояснювальній доповіді, «чекати, що територіальні громади нереально накласти вето на такі зміни» [56].

Стаття 8 Конвенції, яка визначає допустимість, умови та межі адміністративного нагляду держави за діяльністю місцевого самоврядування, формулює принцип пропорційності як вимогу такого нагляду. Як зазначено в пояснювальній доповіді, цей принцип зобов'язує Орган «використовувати

метод, який найменше впливає на місцеву автономію і водночас дає змогу досягти бажаного результату» [56].

Отож, слід зазначити, що частина друга статті 3 Конвенції закріплює п'ять класичних принципів виборчого права (вільні вибори, таємне голосування, пряме та рівне загальне виборче право), поширюючи на місцеві вибори сферу дії цих міжнародних виборчих стандартів, закріплених у ст.

Стаття 3 перший протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод призначений лише для виборів законодавчого органу. Так, Європейська конвенція про місцеве самоврядування закріплює як міжнародні стандарти місцевого самоврядування принцип адміністративної автономії, верховенства права (у межах верховенства права), принцип конфіденційності, принцип територіальності, принцип пропорційності (адміністративний нагляд) і класичні принципи виборчого права.

3.2. Перспективні плани формування територій громад Хмельницької області

Щодо перспектив та засобів зміцнення цифрового потенціалу територіальних громад в Україні, слід наголосити на наступному:

1. Представляти цифрові огляди та цілеспрямовані дослідження для визначення доступних ресурсів кожної ТГ, її сильних і слабких сторін, а також можливостей і проблем розвитку, з якими стикаються ТГ під час цифрового розвитку;
2. Розробити нову концепцію та програму цифрового розвитку, які визначають системне та послідовне застосування цифрових інструментів для сталого розвитку територіальних громад. Що, у свою чергу, охоплює розуміння «цифрових» територіальних громад як сучасної, ефективної та успішної спільноти, де оцифрування розглядається не як самоціль, а насамперед як засіб досягнення мети.

На нашу думку, у сфері реалізації сприйняття цифрової спільноти необхідний один кількісний показник, наприклад частка адміністративних та комунальних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування та комунальними установами в електронному режимі онлайн. Це, у свою чергу, передбачає подальше дослідження технологічних, правових, організаційних та фінансових умов вирішення проблем, які перешкоджають інтенсивнішому впровадженню цифрових технологій у діяльність територіальних громад [59];

3. Направити увагу на розбудову довіри та прозорості між урядом, територіальних громад та бізнесом через впровадження інноваційних цифрових ІКТ, які дозволять громадянам реалізувати свої ідеї розвитку територіальних громад, а місцеві органи влади стають більш прозорими та зрозумілими для ТГ;
4. Сприяти підвищенню рівня цифрової компетенції (знань, умінь і навичок) громадян щодо використання ІКТ тощо;

Виходячи з досвіду європейських країн, одним із головних пріоритетів у процесі зміцнення цифрового потенціалу територіальних громад є підвищення цифрової грамотності, що включає не лише створення умов для навчання дорослих, а й впровадження мотиваційних програм та роз'яснювальних кампаній для збільшення залучення населення. Цифрові інструменти.

Зокрема, запровадити освітній курс «Як стати цифровим для спільноти» (створений для єдиного Інтернет-порталу цифрової освіти «Дія. Цифрова освіта» [45] у співпраці з Міністерством цифрової трансформації України та ГО ГО «Соціальний Бост» [51] територіальних громад здійснюють цифрові трансформації та створюють власні історії успіху впровадження електронних інструментів та інноваційних технологій.

Доцільно встановити, що в умовах сьогодення Командою Мінцифри розроблено портал «Дія.Цифрова громада» з інструментами цифровізації

задля громад. Також при Мінцифри створено Директорат регіональної цифровізації. А також запроваджено посади CDTO – заступників з цифрової трансформації в ОДА та міських голів [68].

Міністерство цифрової трансформації України разом з іншими органами державної влади та міжнародними партнерами сприяють впровадженню електронних послуг у багатьох сферах економіки - будівництво, земельні послуги, екологія, реєстрація бізнесу, оформлення субсидій, державної допомоги тощо.

Зараз на Урядовому порталі kmu.gov.ua в розділі «Послуги» можна скористатися більш ніж 100 електронними послугами. 11 грудня 2019 запущений у бета-режимі мобільний додаток «Дія», що повинен стати універсальною точкою доступу громадян і бізнесу до всіх електронних державних послуг за єдиними стандартами.

Портал Дія — це Єдиний державний вебпортал електронних послуг. Держателем «Порталу Дія» є Мінцифра. Створення та впровадження порталу відбувається згідно із затвердженим Мінцифрою планом з урахуванням готовності програмних та технічних засобів вебпорталу [68].

На порталі можна буде отримати довідку онлайн, перевірити реєстри, відкрити власний бізнес. Мета — оцифрувати 100 % усіх публічних послуг, що надає держава.

Функції порталу врегульовані постановою КМУ про «Питання Єдиного державного вебпорталу електронних послуг та Єдиного державного порталу адміністративних послуг» та відповідним Положенням.

Єдиний вебпортал державних послуг «Дія» - це:

- можливість отримання публічних послуг, подання звернень, скарг, петицій громадян, здійснення електронного листування з органами влади, проведення опитувань тощо;
- впровадження мобільного застосунку «Дія»;
- користування особистим кабінетом та доступ до інформації з реєстрів;
- створення сучасного реєстру адміністративних послуг [68].

Портал став доступним для українців з 6 квітня. Перші послуги на порталі пов'язані з ФОП (відкриття, внесення змін та закриття). Також доступні 27 послуг.

Дія — мобільний застосунок, який матиме весь функціонал diia.gov.ua й дозволить отримати будь-яку державну послугу, не встаючи з дивану. 6 лютого відбувся офіційний реліз мобільного застосунку. Застосунок вже доступний для завантаження в Google Play та App Store [68].

Варто зазначити, що подолання цифрової нерівності за допомогою комплексу заходів, а саме:

- створення інфраструктури широкопasmового доступу до Інтернету по всій країні;
- підвищення доступності сучасних послуг у сфері цифрових і телекомунікаційних технологій для населення та організацій;
- формування єдиного інформаційного простору;
- створення системи публічних центрів публічного доступу до державних інформаційних ресурсів [47];

5. Вирішити проблему недостатнього фінансування функціонування «цифрових» територіальних громад шляхом стандартизації «цифрових» систем спільноти у сфері форматів і протоколів цифрового обміну.

Загалом слід зазначити, що на сучасному етапі розвитку компанії ІКТ є невід'ємною частиною розвитку територіальних громад в Україні.

Програма цифрового розвитку Хмельницької міської ради на 2021-2025 роки має стратегічні цілі:

- розумне врядування;
- розумне містобудування та інфраструктура;
- якісні послуги та доступність.

Напрямок «електронне урядування, е-демократія, електронні послуги» включає роботу офіційного сайту khm.gov.ua, галузевих сайтів, впровадження сервісів електронної демократії (електронні звернення,

електронні петиції, електронні консультації», відкрите місто», «державний бюджет»», «Відкритий бюджет»), розробка відкритих даних (портал відкритих даних міськради, публікація наборів даних на data.gov.ua), впровадження єдиної інформаційної системи громади mycity.gov.ua «Міністерство», електронні послуги, портал Інвестиції, інформаційний портал), оцифровка бізнес-процесів (СЕД, реєстрація територіальної громади, СЕД у ЦНАП, електронна черга, система обліку, електронний архів тощо), взаємодія з національними ресурсами «eBabu», порталом «дія», реєстраціями та системою), Впровадження геоінформаційної системи та надання відкритого доступу до геопорталу gis.khm.gov.ua.

У сфері безпеки та зручності програма включає відеоспостереження, системи інформації та оповіщення, розвиток цифрової інфраструктури («розумні станції», паркінг, світлофори, світлофори тощо), впровадження SMART рішень в управлінні транспортними системами, впровадження SMART рішень у медичні послуги, впровадження найсучасніших енергозберігаючих технологій та рішень SMART, моніторинг стану атмосферного повітря та інформування населення про його стан.

Підсумовуючи, зазначимо, що питання розвитку цифрового потенціалу території визначає його перспективи, а саме:

- виведення максимальної кількості державних сервісів до мережі Інтернет, забезпечуючи при цьому доступність цифрових технологій шляхом інтеграції їх як найбільшої кількості громадян;
- підвищення якості надання державних послуг громадянам та підвищення їхньої довіри до місцевої влади;
- подолання цифрової нерівності розвитку територіальних громад шляхом забезпечення всього населення Української держави 95% Інтернетом (оскільки наразі рівень високошвидкісного широкосмугового доступу до Інтернету в малих містах та сільських населених пунктах досить низький);

- збільшити фінансування, а також забезпечити ефективне використання коштів, виділених на проекти цифрової трансформації;
- створення та впровадження концепцій та програм цифрового розвитку всіх територіальних громад в Україні;
- удосконалення нормативно-правової бази для впровадження міжвідомчого цифрового обміну інформацією на рівні територіальних громад;
- підвищення цифрової грамотності населення шляхом формування цифрових навичок та компетенцій у більшості громадян України тощо.

Отже, використання цифрових технологій допоможе підвищити обізнаність громадськості щодо управління, забезпечити прозорість управлінських рішень та створити передові «цифрові» спільноти, зменшити недовіру суспільства до цифрової держави.

3.3. Стратегічний розвиток цифровізації сфер життєдіяльності громад

Здійснення системних реформ місцевого самоврядування дасть можливість покращити організацію його діяльності шляхом децентралізації влади держави та децентралізації її повноважень.

Однією з найефективніших та відвертих реформ у цій сфері є реформа місцевого самоврядування та організації територіальної влади на засадах децентралізації, концептуальну основу якої затвердив Уряд України у 2014 році.

Передумовою поточного процесу встановлення децентралізації місцевого самоврядування в Україні стало затвердження Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 р. Ідею реформування місцевого самоврядування та територіальної влади організації в Україні [52], а згодом і план дій щодо її реалізації.

Ідея реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні розроблена з урахуванням вимог Європейської конвенції про місцеве самоврядування, положень Програми економічних реформ на 2010-2014 роки. «Багате суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава».

Метою розвитку цифровізації є визначення напрямів, механізмів та термінів формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення та підтримки повноцінного життєвого середовища громадян, надання якісних та доступних державних послуг, створення інститутів прямої демократії.

Для впровадження було заплановано два етапи: перший етап – підготовка (2013-2015 рр.) та другий – етап впровадження (2015-2020 рр.). Це сприятиме:

- незалежній правовій, організаційній та матеріальній спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування, які здійснюють свою діяльність відповідно до принципів та положень Європейської конвенції про місцеве самоврядування;
- формування належних правових умов для якнайширшого залучення населення до прийняття управлінських рішень, а також розвитку форм демократії участі у сфері;
- поява об'єднаних територіальних громад, здатних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення;
- створення умов для забезпечення соціально-економічного розвитку територіальних громад, у тому числі об'єднаних, тощо [52].

Реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади мають здійснюватися на основі Конституції та законів України, положень Європейської конвенції про місцеве самоврядування відповідно до таких принципів:

- верховенства права;

- відкритість, прозорість та участь громадськості;
- присутність повсюдно в органах місцевого самоврядування; субсидіарність;
- наявність комунальних послуг;
- відповідальність та контроль органів місцевого самоврядування та посадових осіб за територіальною громадою;
- контроль діяльності органів місцевого самоврядування з боку органів виконавчої влади з питань конституції та законів України;
- правова, організаційна та фінансова спроможність місцевого самоврядування;
- державна підтримка місцевого самоврядування;
- партнерські відносини між державою та місцевим самоврядуванням;
- сталий розвиток територій [59].

Концепція, апробована експертами Європейської Ради на відповідність європейським стандартам, стала відправною точкою для реформування місцевого самоврядування в Україні.

Реалізація його положень сприятиме формуванню ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади, здатної забезпечити надання якісних та доступних адміністративних, соціальних та інших послуг, формуванню інститутів демократії участі, задоволеності громадян. Безперечно, серед іншого, це дає змогу позбутися неефективної спадщини минулих років, зокрема:

- високої концентрації державної влади з її ознаками розбійництва;
- концентрація бюджетних коштів, їх перерозподіл «вниз» вручну;
- велика залежність територій від дій центральної влади та їх поділ на «своїх» і «чужих»;
- незбалансованість системи місцевого самоврядування;
- люта корупція.

До переліку чинних основних документів стратегічного характеру у сфері реформування місцевого самоврядування входить Державна стратегія

регіонального розвитку до 2020 року, затверджена Кабінетом Міністрів України. У документі чітко прописана мета децентралізації, яка полягає у переході від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, повне виконання Європейської конвенції. Органи місцевого самоврядування [56].

Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки (далі – ДСРР-2027) є системним, комплексним, планувальним документом середньострокового періоду планування. Якщо подивитися чим відрізняється нинішня ДСРР 2027 від попередньої, можна побачити, що тут є багато спільного і водночас багато нового. Так, з одного боку, в нинішній Стратегії частково використовуються напрацювання, які були здійсненні при підготовці Стратегії у 2014 році – зокрема, це питання, які стосуються єдності українського простору, питання, які стосуються конкурентоспроможності українських регіонів, а з іншого ДСРР-2027, на відміну від попередньої, більш конкретно визначила три стратегічні цілі, які доповнюють одна одну.

«Стратегічною метою державної регіональної політики до 2027 року є розвиток та єдність, орієнтовані на людину – гідне життя в згуртованій, децентралізованій, конкурентоспроможній і демократичній Україні, забезпечення ефективного використання внутрішнього потенціалу територій та їх спеціалізації для досягнення сталого розвитку країни, що створює умови для підвищення рівня добробуту та доходів громадян під час досягнення згуртованості в соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному та просторовому вимірах» [69].

Також питання децентралізації та реформування місцевого самоврядування висвітлюються в Плані законодавчого забезпечення реформ в Україні, затвердженій Верховною Радою України.

Для успішної реалізації положень проектів документів необхідно було внести зміни до Конституції України, які сприятимуть вирішенню питання

щодо формування виконавчих органів районних та обласних рад, реорганізації органів місцевого самоврядування в контролюючі органи, передбачають чітку визначення адміністративної одиниці – громади. Хоча проект змін до Конституції щодо децентралізації був розроблений і схвалений Венеціанською комісією, він так і не був прийнятий Верховною Радою України.

Наступним кроком реорганізації місцевого самоврядування на засадах децентралізації стало затвердження ланцюга законів, що регулюють передачу повноважень від виконавчої влади до органів місцевого самоврядування. Серед них:

1. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих дій України щодо децентралізації повноважень у сфері нагляду за архітектурно-будівельною діяльністю та удосконалення міського законодавства»;
2. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» та ряд інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень щодо державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань»;
3. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав і застав на нерухоме майно» та ряд інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з питань державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх застави»;
4. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих законів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та впорядкування надання адміністративних послуг».

Таким чином, територіальні громади вже отримали широкий спектр нових повноважень: архітектурний нагляд та будівництво, дозвіл, реєстрація та скасування реєстрації місця проживання фізичних осіб, державна реєстрація забудовників, державна реєстрація прав на нерухоме майно,

надання інформації із земель державної власності. Створення центрів надання адміністративних послуг.

Нововведеннями законодавства України у сфері місцевого самоврядування стали норми Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо статусу села, сільських старост», де визначено поняття «Старостинський район». (крім адміністративного центру населеного пункту), інтереси його мешканців представляє Прем'єр-міністр та запроваджує Інститут міського голови, який забезпечуватиме комунікацію між владою та громадою села. Крім того, акт законодавства прозоро визначає статус голови ради через визначення просторових меж його діяльності, сукупності повноважень, причин та порядку дострокового припинення повноважень, гарантій діяльності [70].

На початку 2017 року були прийняті довгоочікувані нормативні акти, які значно спростили процес децентралізації. Зокрема, Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо добровільного приєднання територіальних громад)» полегшує процедуру добровільного включення територіальних громад, право громад за простою процедурою на вступ до вже створеної громади.

Завдяки Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад прилеглих територій» на законодавчому рівні остаточно врегульовано розрив, який тривалий час заважав проведенню перших виборів у Союзі територіальних громад Центральною виборчою комісією.

На сьогоднішній день вирішено питання про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади та принципів та порядку вирішення питань адміністративно-територіального устрою України, які забезпечать правову основу для прийняття ланцюга законів, необхідних для місцевого самоврядування.

Після внесення змін до Конституції України в частині децентралізації, тобто передачі влади від виконавчої влади до органів місцевого

самоврядування, ефективним кроком було б прийняття низки базових законів. Перш за все, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (нова редакція), який гарантує місцевому самоврядуванню на першому рівні реальні повноваження відповідно до принципу конфіденційності, визначить перелік повноважень органів місцевого самоврядування. Ефективним також буде:

- визначення повних та виключних повноваження місцевих органів влади;
- запровадження дієвих механізми адміністративного нагляду органів державної влади щодо органів місцевого самоврядування, які не суперечать принципам Європейської конвенції про місцеве самоврядування та не суперечать діяльності органів місцевого самоврядування у разі виникнення спорів;
- забезпечення принципів присутності всюди в органах місцевого самоврядування [55].

Також необхідно терміново створити досконалу інституцію, яка б ефективно наглядала за конституційністю та законністю рішень місцевого самоврядування, оскільки передача повноважень та коштів місцевим органам влади має бути збалансована механізмами контролю та відповідальності перед людьми та законом.

Проект Закону України «Про провінції» створено Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства та обговорено в експертному середовищі.

Відповідно до законопроекту, інститут досконалості з'являється після набрання чинності змін до Конституції щодо децентралізації та відповідно після ліквідації місцевих державних адміністрацій [60].

ВИСНОВКИ

Таким чином, варто встановити, що територіальна громада – це громада жителів, мешканців населених пунктів (сіл, селищ, міст), об'єднаних спільними інтересами життєдіяльності, самостійних, у межах закону, що вирішують питання місцевого значення як безпосередньо, так і через місцеву владу.

Організаційною основою місцевого самоврядування є територіальна громада села, селища, міста. Територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду, і навпаки, жителі, які входять до складу територіальної громади сусідніх сіл, можуть виходити з неї та створювати власну територіальну громаду.

Визначення «цифрове перетворення» і «оцифрування» пов'язані і широко використовуються. Вони використовуються в різних сферах, але завжди включають цифрові технології, від ІТ-інфраструктури до великих даних, машинного навчання, Інтернету речей і штучного інтелекту.

Цифрова трансформація відбувається поступово і поступово, оскільки нові технології впроваджуються та вдосконалюються весь час, співробітники вивчають і впроваджують нові цифрові рішення, а корпоративна культура переходить від ручних процесів до цифрових систем.

Сьогодні у світі існує багато технологій та програмних продуктів, покликаних зробити перехід від міського управління до цифрового максимально плавним і зрозумілим. Цифрова революція місцевого самоврядування в Україні відбувається поступово, але, на нашу думку, дуже повільно.

Водночас з усіх секторів державного управління органи місцевого самоврядування можуть максимально використовувати інвестиції в цифрові технології, тобто:

- видалення паперових процесів підвищує ефективність та продуктивність;

- документи, що зберігаються в хмарі, захищені від кібер- та фізичних загроз;
- розгалужена мережа Wi-Fi і мобільних пристроїв означає, що співробітники можуть отримувати доступ до даних і оновлювати їх у будь-який час і в будь-якому місці;
- час, витрачений раніше на пошук паперових файлів і введення даних, можна використати для вирішення поточних проблем;
- послуги можна надавати мешканцям громади швидше та прозоріше.

Важливою перевагою є те, що оцифрування покращить стосунки з членами спільноти, які все більше звикли до миттєвих цілодобових послуг як стандартного компонента взаємодії клієнта з постачальником послуг в загальному.

З метою прискорення цифровізації регіонів Мінкультури запровадило посаду CDTO на різних рівнях управління. CDTO або Chief Digital Transformation Officer є заступником профілю з цифрового розвитку, цифрової трансформації та цифровізації.

Поступово такі ролі з'являться у всіх державних установах. Щоб пришвидшити оцифрування регіонів, міські ради також запроваджують CDTO за власною ініціативою.

Наприкінці 2020 року Хмельницька міська рада визначила цифрову трансформацію як стратегічний пріоритет розвитку громади та затвердила план цифрового розвитку на 2021-2025 роки.

Крім того, Хмельницький одним із перших міст України призначив відповідального за цифровий розвиток, цифрову трансформацію та цифровізацію оперативних органів Хмельницької міської ради.

Територіальні громади вже отримали широкий спектр нових повноважень.

Отже, варто встановити те, що цифрова трансформація знаменує собою радикальне переосмислення того, як кожна організація використовує

технології, людей і процеси, щоб докорінно змінити ефективність своєї роботи.

У такій же ситуації і місцеве самоврядування. Але якщо цифрова трансформація в бізнесі відбувається дуже швидко, то для міської влади цифрова трансформація – це не подія, а спосіб її пройти. Іншими словами, оцифрування відбудеться не відразу і за один день.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text> (дата звернення 12.10.2021).
2. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII.
3. Веселовский М. Я., Сидоров М. А. Цифровизация местного самоуправления и оценка эффективности внедрения информационных технологий в деятельность муниципальных организаций // Вестник НГИЭИ. 2020. № 12 (115). С. 109–117. DOI: 10.24411/2227-9407-2020.
4. Гусаревич, Н. Актуальні питання нормативно-правового забезпечення електронного голосування в Україні. Аспекти публічного управління. 2021, 9(SI), С. 12-15. <https://doi.org/10.15421/152130> (дата звернення 12.10.2021).
5. Есипов С. В., Сергейчук А. В. Оптимизация деятельности органов местного самоуправления по предоставлению муниципальных услуг в условиях цифровизации. Петербургский экономический журнал. 2019, № 2, С. 71 – 82.
6. Квітка, С. Цифрові трансформації як сучасний тренд періодичного циклу розвитку суспільства. Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентіві України. Спецвипуск. 2020. С. 131–134. <http://doi.org/10.36.030/2664-3618-2020-si-131-134>
7. Квітка, С., І Мазур, О., С. Скалуш (2019). Доступ до мережі Інтернет через мобільні пристрої: світовий досвід та перспективи розвитку в Україні. Аспекти публічного управління. 2019, 7(9-10), 5-18. <https://doi.org/10.15421/151944>

8. Квітка, С., Титаренко, О., І. Мазур, О. Оцінка стану цифрового розвитку адміністративно-територіальних одиниць Дніпропетровської області. Аспекти публічного управління. 2019, 7(11), 15-25. <https://doi.org/10.15421/151952>
9. Куйбіда В.С., Карпенко О.В., Наместнік В.В. Цифрове врядування в Україні: базові дефініції понятійнокатегоріального апарату. Вісник Національної академії державного управління при президентові України. Серія «Державне управління». 2018, № 1. С. 5–11.
10. Лопушинський І.В. «Цифровізація» як основа державного управління на шляху трансформації та реформування українського суспільства. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2018, №2. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2018_2/20.pdf.
11. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні. Розпорядження Кабінету міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-p#Text>
12. Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації. Розпорядження Кабінету міністрів України від 8 листопада 2017 р. № 797-р - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-p#Text>
13. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації. Розпорядження Кабінету міністрів України від 17 січня 2018 р. № 67-р - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-p#Text> Цілі до 2024 року.
14. Міністерство цифрової трансформації – URL: <https://thedigital.gov.ua/ministry> Цифрове врядування : монографія / О. В. Карпенко, Ж. З. Денисюк, В. В. Наместнік [та ін.] ; за ред. О. В. Карпенка. Київ : ІДЕЯ ПРИНТ, 2020. 336 с.

15. Benefits of Digital Transformation for Local Government. (2020). URL: <https://www.govpilot.com/blog/benefits-of-digital-transformation-for-local-governments>)
16. Schou, J. & Pors, (2019) A Digital by default? A qualitative study of exclusion in digitalised welfare. *Social policy & administration*. 53 (3). pp. 464 - 477. <https://doi.org/10.1111/spol.12470>
17. Громадська організація «SocialBoost». – available at: <https://socialboost.com.ua/> (Accessed 26 May 2021).
18. Гук А. (2018) Бенчмаркінг доброго врядування: практичний посібник, ТОВ «Видавництво» «Юстон», Київ, Україна, 60 с.
19. Квітка С., Новіченко Н., Гусаревич Н., Піскоха Н., Бардах О. Демошенко Г. (2020) Перспективні напрямки цифрової трансформації публічного управління. *Аспекти публічного управління*, vol. 8(4), pp. 129–146.
20. Литвин Н. А., Крупнова Л. В. (2020) Діджиталізація як засіб підвищення відкритості, прозорості та ефективності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо надання електронних послуг. *Ірпінський юридичний часопис: науковий журнал*, vol. (2), pp. 69 – 75.
21. Освітня платформа «Дія. Цифрова освіта». – <https://osvita.diia.gov.ua/>
22. Цифрові громади: в Україні розпочато реалізацію пілотного прокату з електронного урядування в ОТГ. – available at: <https://egap.in.ua/novyny/tsyfrovi-hromady-v-ukraini-rozpochato-realizatsiiupilotnoho-proiektu-z-elektronnoho-uriaduvannia-v-oth/>
23. Шаульська Г. М. (2019) «Принципи «належного врядування»: перспективи впровадження в Україні». *Держава та регіони: державне управління*, vol. 2 (66), pp. 140 – 143.
24. Шевченко О. В. (2020) Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні, НІСД, Київ, Україна, 153 с.

25. Шифр: інноваційні громади. – available at: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Jq1hRCb4WIUJ:https://www.mnau.edu.ua/files/olimp/kongromadi/rez/28.pdf+&cd=5&hl=ru&ct=clnk&gl=ua>
26. Як громаді стати цифровою: Мінцифра та SocialBoost створять освітній курс. – available at: <https://decentralization.gov.ua/news/13565>
27. Як створити «громаду у смартфоні»: необхідні інгредієнти. - available at: <https://decentralization.gov.ua/news/12600?page=3>
28. Правознавство: Підручник / А. І. Берлач, Д.О. Карпенко, В.С. Ковальський, А. М. Колодій; За Ред. В.В. Копейчикова, А.М. Колодій.- К.:Юрінком Інтер, 2005.-752 с
29. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн: Підручник.-К.: Юрінком Інтер, 2006.-496 с.-Бібліогр.: с. 361-363.
30. Основи демократії: Навч. Посібник для студентів ВНЗ/ Авт. колектив: М. Бессонова, О. Бірюков, С. Бондарук та ін.; За заг. Ред. А. Колодій; М-во освіти і науки України, Ін-т вищ. освіти АПН України, Укр.-канад. Проект "Демократична освіта", Інститут вищої освіти.-К.; Вид-во "Ай Бі", 2002.-684 с.
31. Я. Радевич-Винницький "Україна: від мови до нації" Дрогобич.-видавн. Фірма "Відродження 2015, 359с.
32. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн: підручник.-К.: Артек, Вищ. шк., 2015. 264 с.
33. Савчук П.С., Сомойленко Ю.П. Основи правознавства: посіб. для абітурієнтів.-К.: видавництво А.С.К., 2013.-208с.
34. Сурмило С. М. Україна-демократична, правова держава // Позакл. Час.-2012.-№18 (верес.).-с.16-19.
35. Черкаський І. Громадський (копний) суд на Україні - Русі XVI–XVIII ст. : праці комісії для виучування історії західньоруського та українського права. Вип. 4 / І. Черкаський ; за ред. Н. П. Василенка //

- Збірник соціально-економічного відділу Української академії наук. - 1928.
36. Грушевський М. С. Ілюстрована історія України / М. С. Грушевський. - К. : Наук. думка, 1992.
37. Грушевський М. С. Історія України-Русі : в 11 т. Т. 1. / Грушевський М. С. - К. : Наук. думка, 1991, - 732 с.
38. Як створити “громаду у смартфоні”: необхідні інгредієнти. – available at: <https://decentralization.gov.ua/news/12600?page=3>
39. Бутко І. П. Деякі проблеми становлення і розвитку територіального самоврядування в Україні / І. П. Бутко // Місцеве та регіональне самоврядування України. - 2019.
40. Медведчук В. В. Місцеве самоврядування і як його доцільно організувати в Україні / В. В. Медведчук // Урядовий кур’єр. - 28.12.2020.
41. Кампо В. М. Деякі проблеми становлення і розвитку місцевого самоврядування / В. М. Кампо // Місцеве та регіональне самоврядування в Україні. - 2019. - № 1-2 (4-5). - С. 68-73.
42. Приходько С. Проблема політичної влади в українській суспільно-політичній думці на поч. ХХст. // Історія Укр.-1999.-№47 (груд.).
43. Дашутін Г. Перспектива української моделі демократичної соціально-правової держави // вища освіта Україна.-2015.-№2.- С. 24-29.
44. Соліванов В. Правова політика України // Право України.-2011.-№ 12.- С. 6-15.
45. Шетшученко Ю. Погоріло В. Правові аспекти розвитку української держави // Вісник НАН України.-2000.-№ 12.-С. 5-8
46. Комісарчук Ю. Нерозв’язані проблеми законодавства України // Право України.-2010.-№ 12.-с. 64-66.
47. Футей Б. Становлення правової держави в Україні // 1991-2005.-2-е вид. доп. І переробл.-К.: Хрінком Інтер, 2005.-351с.

- 48.Говлет М. Дослідження державної політики:цикл та підсистеми політики/М. Говлет, М. Ралиш; Перекл з англ.. О. Рябов.-Л.: Кальварія, 2014.-262 с.
- 49.Коваленко А. О. Політичний аналіз і програмування.–К.: Наук. Світ, 2012.-201 с.
- 50.Наукові записки. Т.31. Політичні науки//Нац.Ун-т. "Києво-Могилянська академія; Заг. редкол.: В. С. Брюховецький, М. Т. Брик, В. П. Моренець та ін.-К.: ВД. "КМ Академія", 2014.-74 с.
- 51.Tanchev E. International and European Legal Standards Concerning Principles of Democratic Elections // European Standards of Electoral Law in Contemporary Constitutionalism: Science and Technique of Democracy. Strasbourg : Council of Europe, 2005. № 39. P. 9–27.
- 52.Баймуратов М.О., Кофман Б.Я., А. Тенчев Міжнародні виборчі стандарти: правова природа, змістовна та системна характеристика, актуальні питання імплементації в законодавство України. Суми : Університетська книга, 2012. 230 с.
- 53.Ключковський Ю.Б. Правова природа та зміст міжнародних виборчих стандартів // Український часопис конституційного права. 2018. № 2. С. 27–41.
- 54.Богашева Н.В. Відносини держави і політичних партій в Україні: конституційно-правові аспекти. Київ : Логос, 2012. 446 с.
- 55.Смокович М.І. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 304 с.
- 56.Європейська хартія місцевого самоврядування. Страсбург ; Київ : Вид-во РадиЄвропи ; К.І.С., 2015. 58 с
- 57.Баймуратов М. Правова природа міжнародних стандартів місцевого самоврядування: від міжнародної угоди до імплементації у національне законодавство // Вибори та демократія. 2006. № 4(10). С. 17–24.

58. Батанов О.В. Муніципальне право України: підручник. Харків : Одісей, 2008. 528 с.
59. Підкуйко О. О. Потенціал самоврядування сучасної територіальної громади: теоретико-методологічний підхід [Електронний ресурс] / О. О. Підкуйко // Теорія та практика державного управління [зб. наук. пр. Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України]. – 2010. – Вип. 1. – С. 196-202. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Trpdu_2010_1_29.pdf
60. Ковенко О. Ю. Адміністративна реформа як крок до створення успішних територіальних громад / О. Ю. Ковенко // Теорія та практика державного управління [зб. наук. пр. Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України]. – 2012. – Вип. 2. – С. 362-368.
61. Панухник О.В. Адміністративно-територіальна реформа як чинник зміцнення місцевої економіки [Електронний ресурс] / О. В. Панухник // Інноваційна економіка. – 2014. – № 3. – С. 76-83. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-df/inek_2014_3_10.pdf
62. Русанова С. Ю. Муніципальні права членів територіальної громади: поняття та класифікація [Електронний ресурс] / С. Ю. Русанова // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 369–374. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09rcjptk.pdf>.
63. Ключковський Ю.Б. Принципи виборчого права: доктринальне розуміння, стан та перспективи законодавчої реалізації в Україні. Київ : Ваіте, 2018. 908 с.
64. Фінанси об'єднаних територіальних громад: детермінанти та пріоритети розвитку : монографія / Н. Я. Спасів. – Тернопіль : ТНЕУ, 2018. – 480 с.
65. Конституція України [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – с. 141. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

66. Бутник О. О. Перспективи державного управління креативною економікою в Україні. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2020. № 4. – URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1641>
67. Цифрова трансформація в українських містах: досвід Вінниці, Львова та Хмельницького. Електронний ресурс: <https://www.prostir.ua/?news=tsyfrova-transformatsiya-v-ukrajinskyh-mistah-dosvid-vinnytsi-lvova-ta-hmelnytskoho>
68. Дія. Цифрова громада. Електронний ресурс: <https://hromada.gov.ua/>
69. Постанова Кабінету Міністрів України. «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки». Електронний ресурс: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>
70. ЗУ «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища». Електронний ресурс: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1848-19#Text>

ДОДАТКИ

ДОДАТОК А

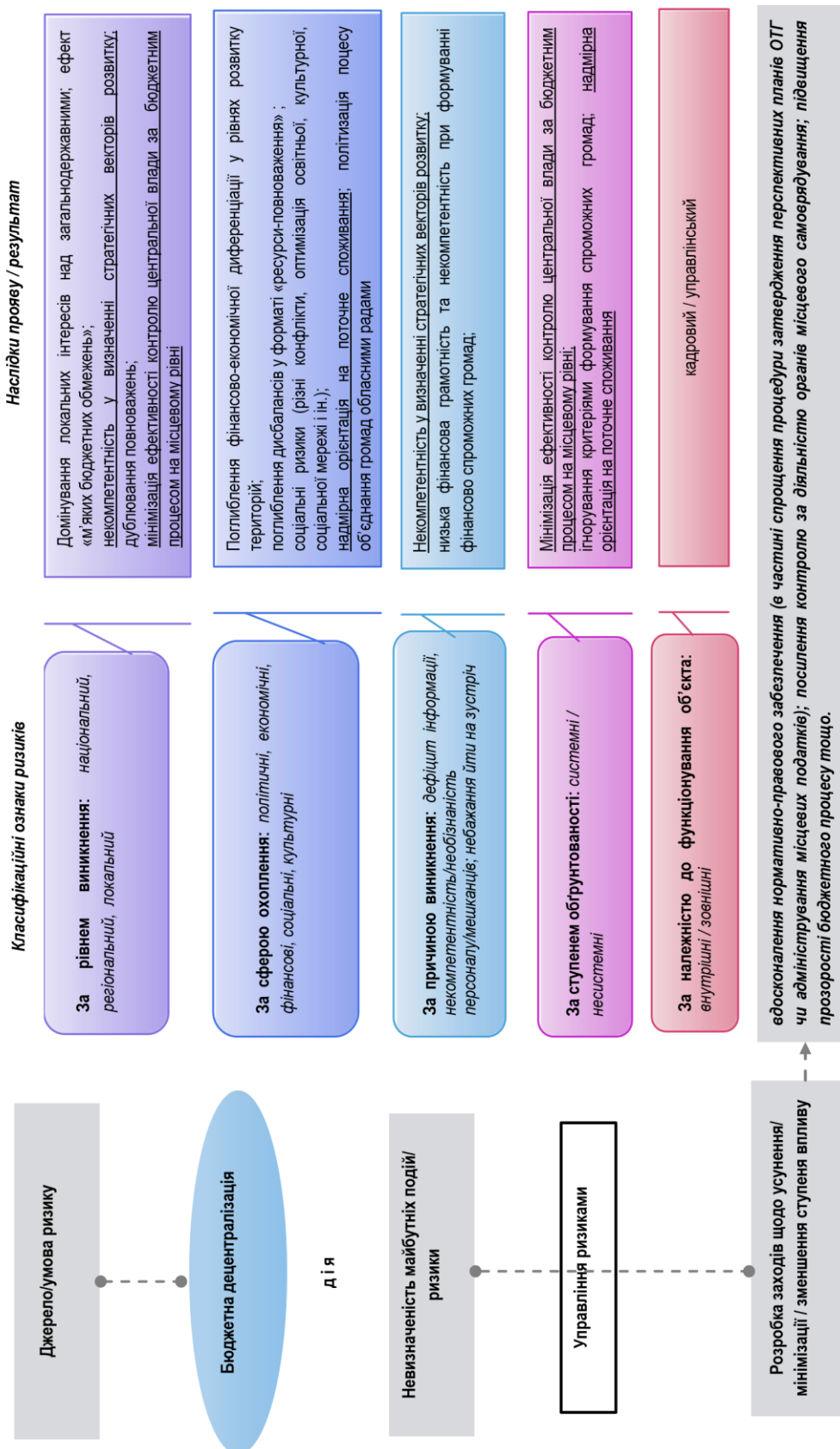


Рис. 1. Ризики бюджетної децентралізації для формування фінансово-економічного потенціалу територіальних громад [61]

ДОДАТОК Б

Питома вага податкових надходжень від юридичних осіб до бюджетів
середньостатистичної ОТГ України та середньостатистичної ОТГ
Хмельницького регіону, 2020 р., %

Податки і збори	Середньостатистична ОТГ України	Середньостатистична ОТГ Карпатського регіону
ПДФО	56,83	55,50
податок на прибуток підприємств комунальної власності	0,03	0,02
рентна плата та плата за використання інших природних ресурсів	1,75	2,22
акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів	1,54	2,30
акциз з пального	5,93	8,24
транспортний податок з юридичних осіб	0,07	0,03
збір за місця для паркування транспортних засобів, сплачений юридичними особами	0,00	0,01
єдиний податок з юридичних осіб	1,19	2,14

податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, від юридичних осіб	1,36	0,91
плата за землю від юридичних осіб	10,93	9,27
туристичний збір, сплачений юридичними особами	0,01	0,02
екологічний податок	0,53	0,11
Всього	80,18	80,77

Розраховано і складено за даними Державної казначейської служби
України [67]

